

Aspects juridiques des ORGFH



E. Midoux/ONCFS

Inscrites désormais dans une section spécifique à l'article L. 414-8 du Code de l'environnement, les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (ORGFH) sont les documents références permettant d'appréhender les objectifs à atteindre pour permettre une gestion concertée et cohérente des espèces et des espaces à l'échelle régionale. A ce titre, il convient de s'interroger sur leur contenu et leur portée au sein de l'ordonnancement juridique organisant l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

Philippe Landelle¹

1 ONCFS, Mission Conseil Juridique – Paris.

« Le sens de la réalité n'exclut pas une orientation morale mais au contraire l'accompagne » (Havel, 1992).

Lorsqu'on s'interroge sur le contenu et la portée juridique des ORGFH, tout acteur des territoires banals ne peut que s'arroger les propos énoncés par le président Vaclav Havel. En effet, l'article L. 420-1 du Code de l'environnement énonce que « La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général ». Dans chaque région, conformément à ces dispositions et « compte tenu des orientations régionales forestières

mentionnées à l'article L. 4 du code forestier et des priorités de la politique d'orientation des productions agricoles et d'aménagement des structures d'exploitation mentionnées à l'article L. 313-1 du Code rural », sont élaborées les ORGFH (voir l'[encadré 1](#)). Ces documents d'orientation, issus de la loi chasse du 26 juillet 2000 et modifiés par la loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003, ont vu leur contenu juridique défini par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR), en réponse au principe tant réitéré par le législateur d'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

Ce principe est défini par la loi DTR comme un équilibre consistant « à rendre compatibles, d'une part la présence

durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économiques des activités agricoles et sylvicoles » (Art. L. 425-4 C. Env.). Cette gestion durable suppose une concertation des différents acteurs concernés autant par la conservation que par la gestion des espèces et des espaces.

Ces documents d'orientation – certes non contraignants – ayant fait l'objet d'un large processus de concertation pour répondre à cette notion d'équilibre agro-sylvo-cynégétique (I), recèlent de nombreuses dispositions qui doivent être prises en compte par d'autres documents d'aménagement (voir l'[encadré 2](#)) leur conférant une portée juridique particulière mais indéniable (II).

I. Les ORGFH : des outils décisifs de gestion durable à la portée régionale manifeste

Définies, depuis la loi DTR, à l'article L. 414-8 dans la nouvelle section 2 qui leur est consacrée au sein du chapitre IV du titre I du Code de l'environnement « Protection et gestion de la faune et la flore », les ORGFH « précisent les objectifs à atteindre en ce qui concerne la conservation et la gestion durable de la faune de la région, chassable ou non chassable, et de ses habitats et la co-existence des différents usages de la nature ». Les ORGFH concernent à la fois les espèces vertébrées ou non, mais elles ne prennent pas en compte la faune urbaine et les espèces exclusivement aquatiques, pour lesquelles il existe déjà des schémas piscicoles.

Par l'abrogation de l'article L. 427-1 du Code de l'environnement et donc par le transfert du Titre II « Chasse » au Titre I^{er} « Protection et gestion de la faune et la flore », les ORGFH soulignent l'étendue de leur champ d'application sur l'ensemble des politiques publiques relatives à la faune sauvage et ses habitats (IA), d'autant plus que ces documents sont le résultat fructueux d'une concertation entre les différents acteurs et usagers du patrimoine naturel régional (I.B).

IA – La mise en cohérence des documents de planification territoriale

Au cours de la dernière décennie, les conférences internationales ont recommandé, d'une manière accrue, la prise en compte des démarches participatives dans le processus de décision au sujet de la gestion de l'environnement et de l'aménagement du territoire. La participation des citoyens est donc considérée comme la condition *sine qua non* pour atteindre une gestion durable du territoire et de la faune sauvage.

Mesures uniquement incitatives et indicatives, les ORGFH sont par définition des documents ayant pour principale vocation la promotion de la gestion durable de la faune sauvage et de ses habitats, en concentrant l'ensemble des mesures permettant d'orienter et de coordonner les différentes politiques

publiques de manière cohérente vers cet objectif.

La mise en place des ORGFH s'est faite en trois grandes étapes : tout d'abord, un état des lieux régional de la faune sauvage et de ses habitats et des activités ayant une incidence sur la faune ou le milieu ; ensuite, la définition des grands enjeux régionaux et des objectifs associés ; enfin, le choix des orientations que devront afficher les grandes priorités des régions. Ces documents de prospective sont élaborés dans chaque région et département d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse.

Cela s'inscrit dans la logique de faire de la région, en matière d'aménagement du territoire, une collectivité centrale pour lancer les impulsions et coordonner les actions départementales. Outils exemplaires de cette démarche, les ORGFH s'attachent à promouvoir une approche globale et transversale des différentes politiques d'aménagement et de développement du territoire.

Se rapportant au principe politique de l'autonomie territoriale, la loi Chasse du 30 juillet 2003 avait mis en place la possibilité de décentraliser les ORGFH – qui pouvaient être arrêtées par le Président du Conseil régional. Ce principe a été atténué par la loi DTR puisque celle-ci a supprimé cette possibilité, retransférant cette compétence exclusivement au Préfet de Région.

Le champ couvert par ces orientations, « arrêtées après avis des collectivités territoriales et des personnes physiques ou morales compétentes dans les domaines concernés, par le préfet de région et en Corse par le préfet de Corse » (art. L. 414-8 C. Env.), ne se limite pas à l'approche cynégétique de la faune. Force est donc de constater que les ORGFH apportent indéniablement une plus-value par rapport aux schémas départementaux de gestion cynégétique (SDGC).

Parmi les nouvelles dispositions issues de la loi DTR, il est également précisé que : les ORGFH « sont élaborées en vue d'en promouvoir une gestion durable, conformément aux principes énoncés à l'article L. 420-1 et compte tenu des orientations régionales forestières mentionnées à l'article L. 4 du code forestier et des priorités de la politique d'orientation des productions agricoles et d'aménagement des structures d'exploitation

mentionnées à l'article L. 313-1 du code rural » (Art L. 414-8 C. Env.).

« Un schéma départemental de gestion cynégétique est mis en place dans chaque département. Ce schéma est établi pour une période de six ans renouvelable » (Art. L. 425-1 C. Env.). « Le schéma départemental de gestion cynégétique est opposable aux chasseurs et aux sociétés, groupements et associations de chasse du département » (Art. L. 425-3 C. Env.).

Afin de circonscrire le champ d'application des ORGFH, il convient également de se reporter aux indications interprétatives issues de la circulaire du 3 mai 2002.

« Cette démarche (en faveur de la faune sauvage) doit également s'inscrire dans l'ensemble des autres politiques publiques d'aménagement et de développement du territoire, grâce notamment à l'articulation des orientations avec les documents de planification correspondants ».

La circulaire souligne l'importance de « veiller à la prise en compte de ce document dans les autres documents d'application des politiques publiques ainsi que dans les programmes financiers ».

Parmi les documents territoriaux à prendre en compte, il « convient d'identifier le cadre réglementaire relatif aux espaces concernés et d'exploiter les schémas de services collectifs et les divers documents d'orientation et de gestion existants :

- le contrat de plan Etat-Région ;
- les directives territoriales d'aménagement, les documents uniques de programmation (zonage objectif 2), le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, les profils environnementaux ;
- les orientations régionales forestières ;
- les projets d'infrastructures, etc. ;
- les schémas d'urbanisme, etc. »

Force est de constater que la circulaire invite les acteurs de l'aménagement du territoire à prendre en compte les ORGFH au regard du principe d'intégration en droit des mesures environnementales. Néanmoins, pour que cette réflexion soit menée à bien, il a été nécessaire d'instaurer une concertation des gestionnaires représentatifs des différents niveaux territoriaux et des différents domaines concernés par l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

I.B – La concertation des acteurs de la gestion locale

Consacrée à l'article L. 110-1-II-4° du Code de l'environnement, la question de la participation étroite et concertée de tous les acteurs des territoires « ordinaires » – par opposition aux habitats « remarquables » bénéficiant déjà de mesures de protection – étant primordiale mais rarement mise en œuvre de manière aussi cohérente, l'occasion doit être prise de féliciter les chargés de mission ORGFH pour leur travail.

En effet, sous le pilotage des DIREN, les ORGFH ont été élaborées grâce à l'assistance des délégations régionales (DR) de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et avec l'aide de ses différents services pour apporter un appui technique et ses capacités d'expertise. L'ONCFS, par sa Direction des Actions Territoriales (DAT), assure la coordination au niveau national de l'ensemble des orientations à partir d'une cellule nationale ORGFH. A côté est mis en place un comité de pilotage présidé par le Préfet de Région, ainsi qu'un comité technique regroupant les différentes collectivités concernées et autres administrations et les différents gestionnaires de la nature. La forme de cette concertation est présentée par la circulaire interprétative du 3 mai 2002 relative aux ORGFH (B.O. MEDD n° 2002-6 non paru au J.O.).

A ce titre, le comité comprend notamment des représentants du monde cynégétique – dont la Fédération régionale des chasseurs (FRC) – agricole, forestier, des activités de tourisme, des sports

de nature, d'associations naturalistes, de scientifiques spécialistes de la faune et de ses habitats, de gestionnaires de territoires (réserves, parcs nationaux ou parcs naturels régionaux, Office national des forêts), de propriétaires et d'élus locaux (conseils régionaux, conseils généraux, communes).

La circulaire souligne également l'importance de la participation des services de l'Etat et des établissements publics en région ou en départements tels que l'ONCFS, des DDAF, la DRAF, des DDE, la DRE. « Seront également associés la chambre régionale d'agriculture et le centre régional de la propriété forestière ». Il est également suggéré de procéder aux consultations nécessaires, en particulier celle du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN).

De cette énumération, plusieurs éléments particuliers doivent être soulignés. Tout d'abord, seule la participation des FRC est précisément codifiée à l'article L. 421-13 C. Env. Préalablement « consultées » par le Préfet (ancienne rédaction), les FRC sont désormais « associées par l'autorité compétente à l'élaboration des ORGFH ».

Cette précision montre le rôle indéniable conféré aux chasseurs dans l'élaboration de ces orientations, alors que les autres acteurs sont associés à la concertation par le biais de la circulaire interprétative. Cette participation incontournable des FRC, dans le cadre d'une gestion durable du patrimoine faunique s'explique également par l'interconnexion des ORGFH avec les SDGC, opposables aux chasseurs.

Ensuite, la circulaire suggère la consultation particulière du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel. Véritablement défini depuis l'article 109 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (L. 411-5 C. Env.), cette précision marque la volonté de donner au CSRPN une meilleure reconnaissance par l'extension des préoccupations de conseil à la « nature ordinaire » et l'ambition d'éclairer les politiques des collectivités locales, conformément au décret n° 2004-292 du 26 mars 2004 et aux indications de la circulaire du 26 octobre 2004.

Enfin, suite à la création des ORGFH a également été institué un Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats par le décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002 (Art. D. 421-51 et s. C. Env.). Cet Observatoire constitué d'un réseau d'experts a, en particulier, pour missions : d'organiser la gestion prévisionnelle des populations des espèces sauvages et de contribuer à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière de connaissance et de gestion des espèces sauvages, afin, notamment, de favoriser l'existence d'une ressource cynégétique durable.

Concernant cette institution, la lettre de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable en date du 6 août 2002 (lettre aux préfets de région) a précisé que les états des lieux des ORGFH seront les éléments constitutifs de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats.

L'ensemble de ces organismes, en concertation avec les gestionnaires locaux, a permis l'élaboration d'un document – résultat de la conciliation des différentes utilisations du territoire.

Le principal atout des approches participatives est de faciliter la formulation et l'évaluation de diverses options selon différents points de vue, afin d'atteindre le résultat escompté. Les ORGFH complètent le travail du professionnel en apportant le vécu des citoyens et les normes sociales. En outre, elles permettent aux professionnels et aux élus d'établir un nouveau type de contrat social avec la société civile. Comme tout instrument du droit, on peut néanmoins s'interroger sur la force juridique des ORGFH.



FRSEA Auvergne

Réunion du Comité de pilotage des ORGFH en Auvergne.

II. Les ORGFH : des instruments relatifs d'aménagement du territoire à la portée juridique limitée

Le fait de n'attacher aucun effet juridique aux ORGFH aurait pour conséquence de réduire leur portée, alors que leur contenu répond aux principes du droit de l'environnement, notamment en ce « que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » (Charte de l'environnement, 2004). Néanmoins, ne leur donner que des effets contraignants n'est pas possible puisque ce sont des documents de prospective sur les actions et les objectifs régionaux, et qu'existent, par ailleurs, des documents réglementaires. Considérant que la politique régionale et celle de protection de l'environnement sont parmi les politiques communautaires les plus importantes de l'Union européenne, il convient de reconnaître que, si les ORGFH n'ont pas de portée juridique directe (II.A), leur contenu a des incidences juridiques indirectes importantes en matière de gestion de la faune sauvage et de ses habitats (II.B).

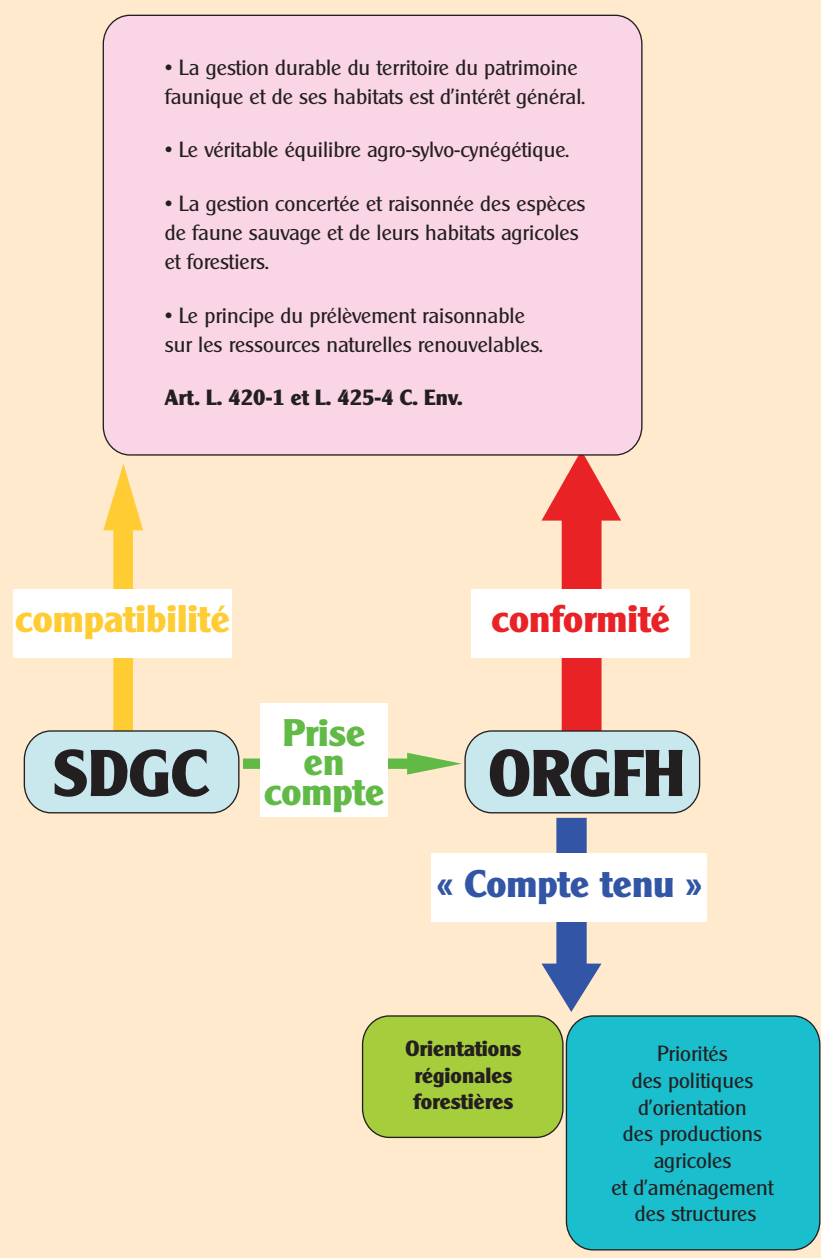
II.A – L'absence d'une portée juridique directe

« L'environnement souffre en effet d'une accumulation très importante de lois, normes, traités, règlements complexes et enchevêtrés, édictés parfois sans concertation suffisante (...). Multiplier les normes, sans les mettre en cohérence, c'est prendre le risque de ne pas les voir appliquer (...). Or, pour se faire entendre, il est essentiel de développer un climat de confiance dont la méthode relève en effet davantage du contrat que de la contrainte » (Barnier, 1994).

Malgré le nombre de dispositions nationales et européennes et de leurs applications par les autorités décentralisées, la gestion de la faune sauvage et de ses habitats ne semble pas aussi efficace qu'elle devrait l'être.

La raison en est simple : des dispositions générales, sans prise en considération des activités et de la population locales, ne peuvent aboutir. Lorsque la réglementation est trop contraignante ou trop

Encadré 1 – Les ORGFH et l'articulation avec les Documents de planification de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique



restrictive pour les gestionnaires, on constate une forte et rapide dégradation du milieu naturel.

Les ORGFH constituent avant tout des axes pour une politique régionale de gestion de la faune sauvage. En permettant à la région d'agir en fonction de l'état des lieux fait sur son territoire et de la particularité de sa faune sauvage, cette démarche permet d'assurer une gouvernance respectueuse de la démocratie, de la territorialité des collectivités ainsi que de leur droit à la différence en permettant la concertation avec les services de l'Etat. Bien que non opposable à l'administration et n'ayant « pas vocation à consti-

tuer des programmes opérationnels » (Circulaire MEDD/DNP du 3 mai 2002), les différents services de l'Etat doivent logiquement appliquer les ORGFH. Ceci doit se traduire concrètement, pour les services instructeurs de demandes de subventions pour des projets d'études, de sensibilisation, de gestion liée à la faune et à ses habitats, par une sélection des projets selon qu'ils sont prévus ou non par les ORGFH. Pour les documents d'aménagement d'espaces naturels : plan de gestion, schéma d'aménagement (Parc national), aménagement forestier..., il ne doit pas y avoir d'incohérence avec les ORGFH (encadré 1).

D'une manière générale, les établissements publics et les administrations concernés par cette gestion durable doivent intégrer les ORGFH dans leur fonctionnement normal, sans obligation de moyen. Les documents de programmations de niveau régional réalisées postérieurement aux ORGFH doivent être cohérents avec ce nouveau document.

En outre, il convient de souligner que, dans tous les cas, rien n'empêche légalement de mener des actions non prévues dans les ORGFH. Cependant, compte tenu des nombreux objectifs ambitieux et des moyens disponibles actuellement en matière de gestion durable de la faune sauvage, il serait déjà fort appréciable d'arriver à la réalisation des objectifs prometteurs de l'ensemble des ORGFH.

II.B – L'importance des incidences juridiques indirectes

Si « la portée juridique d'un texte ne se résume pas à la valeur contraignante de l'instrument » (Wathelet, 2002), le caractère contraignant est, de prime abord, une garantie de la valeur juridique du document. Néanmoins, en matière d'environnement et d'aménagement, force est de constater que les ORGFH répondent à « l'évolution naturelle de notre démocratie qui devrait conduire de la décision imposée à la décision négociée » (Cans, 1998).

Utilisées comme actes de référence pour l'élaboration ou la modification de certains documents d'aménagement opposables, les ORGFH s'inscrivent parfaitement dans l'évolution contemporaine de la technique juridique, qui attache plus d'importance à l'effectivité de la norme qu'à son caractère contraignant (Amselek, 1982).

Tout d'abord, seule l'opposabilité des SDGC est visée explicitement par les dispositions législatives. Les SDGC ne sont pas opposables aux tiers mais uniquement aux chasseurs et aux sociétés, groupements et associations de chasse du département (Art. L. 425-3 C. Env.). Concernant l'opposabilité des ORGFH aux chasseurs, on peut relever que, si les SDGC ne prennent désormais qu'en compte les ORGFH (le lien de conformité prévu par la loi n° 2003-698 n'est plus exigé), les FRC sont désormais associées

à l'élaboration des ORGFH et non plus seulement consultées.

Dès lors, en termes d'opposabilité, les membres des FRC étant partie prenante de l'élaboration des ORGFH, il est difficile d'envisager l'absence d'une prise en compte effective et efficace des ORGFH par les chasseurs.

En cas de recours contentieux sur les SDGC et par ricochet sur les ORGFH, le juge pourrait aisément relever une erreur manifeste d'appréciation face au non respect des orientations.

Ce constat nous amène à déterminer les cas et la nature des requérants pouvant engager un tel contentieux. De par leur nature, les ORGFH sont dépourvues de force contraignante et donc non opposables aux tiers.

En effet, la seule possibilité serait de soulever un non-respect de celles-ci au lien de conformité relatif aux principes énoncés à l'article L. 420-1 C. Env.

D'une part, ces ORGFH sont issues d'une concertation avec les différents acteurs des espaces et gestionnaires des espèces, et d'autre part, une position du juge relative à l'application des principes généraux de gestion de la faune sauvage n'étant juridiquement pas envisageable, on peut donc conclure que les ORGFH ne sont

pas opposables aux tiers mais que leur contenu gagnerait à être intégré dans les documents réglementaires d'aménagement.

Il convient de préciser que leur effet devra être différencié, en fonction du type de décision entre les programmes et les décisions administratives afférant au domaine de la chasse et de la gestion de la faune sauvage et les autres décisions administratives.

Concernant la prise en compte effective des ORGFH par les documents d'urbanisme, il convient de souligner l'importance de l'émergence du principe d'intégration formulé dans la Charte constitutionnelle et déjà présent dans l'article 6 du Traité CE. Ce principe de valeur constitutionnelle sonne le glas de l'absurde principe de l'indépendance des législations, préjudiciable à la gestion durable de la faune sauvage et à la protection de son biotope. Ainsi, s'il est vrai que les documents d'aménagement ne sont soumis qu'à une prise en compte et non pas à une conformité ou une compatibilité, il est souhaitable que ces documents d'urbanisme soient soumis à une prise en compte rigoureuse des préoccupations de la gestion durable de la faune sauvage et de ses habitats (encadré 2). Ce ne peut être

Encadré 2 – Nature des obligations des documents d'aménagement

La nature des obligations qui découlent des documents d'aménagement et d'orientation n'est pas constante ; trois hypothèses peuvent être déterminées :

• L'obligation de conformité

C'est l'hypothèse la plus classique en ce qui concerne la règle administrative.

L'obligation de conformité est une obligation positive d'identité de la décision ou de règle inférieure à la règle supérieure.

Cette obligation de conformité peut être toutefois atténuée par le pouvoir d'appréciation laissé à l'administration. Cette obligation de conformité peut également être altérée par la possibilité pour l'administration d'accorder des adaptations mineures.

• L'obligation de compatibilité

L'obligation de compatibilité est une obligation négative de non-contrariété : la décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet ou pour objet d'empêcher l'application de la règle supérieure.

L'obligation peut se définir de manière négative par rapport à une obligation de conformité qui ne permet aucune différence entre norme supérieure et norme inférieure.

L'obligation de conformité est rigoureuse alors que celle de compatibilité est plus souple.

Il n'est pas exigé dans ce cas que le destinataire de la règle s'y conforme rigoureusement mais simplement qu'il ne contrevienne pas à ses aspects essentiels.

• L'obligation de « prise en compte »

Cette obligation est souvent attachée à des documents à caractère purement prospectif.

Cette obligation ne relève d'aucun schéma juridique connu. La circulaire du 25 Octobre 1984 relative au contrôle de légalité des documents d'urbanisme indique que la non-prise en considération pourrait résulter d'une *erreur manifeste d'appréciation* (« la décision qu'elle prend ne doit pas reposer sur des faits matériellement inexacts, sur une erreur de droit, sur une erreur manifeste d'appréciation ou être entachée de détournement de pouvoir » : cf. état actuel du droit en matière de contrôle restreint).



L. Barbier/ONCFS

Les représentants des chasseurs se sont beaucoup investis dans l'élaboration des ORGFH, bien que celles-ci ne leur soient pas opposables, contrairement aux SDGC.

que par une réelle appropriation par les services de l'Etat, les élus et les citoyens des objectifs contenus dans les ORGFH, que cette gestion durable sera efficace.

Conclusion

Bien qu'étant des instruments juridiques de bonne conscience non opposables comportant des objectifs réalistes et louables, rappelons, à l'instar du Professeur Auby, qu'il convient de distinguer le contenu de la norme du texte qui la supporte. « *La norme, ce n'est pas l'énoncé lui-même, ce n'est pas le texte lui-même, c'est le sens que cet énoncé, que ce texte tire de l'interprétation qui est faite de lui, voire de la pratique qui est bâtie sur lui* » (Auby, 1988).

Ainsi, l'effectivité des ORGFH tient moins à leur portée juridique qu'aux conditions de leur élaboration et à l'adhésion à ces objectifs de l'ensemble des gestionnaires impliqués. C'est de cet ancrage dans les esprits des générations présentes que les

ORGFH obtiendront une légitimité qui conduira à les faire accepter comme une règle juridique. En effet, l'efficacité des ORGFH réside essentiellement dans l'adhésion de tous les destinataires et non dans sa juridicité originelle.

Dans ce contexte, il est alors bien tentant de revenir aux paroles des anciens : « il est inutile de discuter les institutions de la polis idéal, puisque la difficulté n'est pas tant de les concevoir que de les mettre en pratique » (Aristote in Vercelloni, 1996).

Bibliographie

Articles :

- Amselek, P. 1982. L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales. *RDJ* : 288.
- Auby, J.-B. 1988. Prescription juridique et production juridique. *RDJ* : 680.
- Barnier, M. 1994. Protection de l'environnement : de la contrainte au contrat. *L.P.A.* n° 50, 17/04/94.

- Cans, C. 1998. La concertation, moyen à privilégier pour concilier aménagement et environnement. *Droit de l'environnement* n° 57 avril 1998 : 15.

- Wathélet, M. 2002. Le point de vue d'un juge à la Cour de justice des Communautés européennes. In : *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Bruylant : 248.

Ouvrages :

- Havel, V. 1992. *Méditation d'été*. Edition de l'Aube. Extrait.
- Vercelloni, V. 1996. *La Cité idéale en Occident, planche 7*. Ed. du Félin, Paris. P. Lebaud, 1996.

Rapports :

- Charte de l'environnement. 2004. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005.
- Circulaire MEDD/DNP du 3 mai 2002 relative aux orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats. *B.O. MEDD* n° 2002-6. ■